



**KEPENTINGAN INDONESIA
DALAM MASYARAKAT
EKONOMI ASEAN TERHADAP
ISUE PENGUNGSI YANG
MERUPAKAN PERSOALAN
TRANSBOUNDARIES**

Oleh:
Atik Krustiyati
Fakultas Hukum Universitas Surabaya



KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI

Universitas Andalas
Fakultas Hukum

Kampus Limau Manis, Padang – 25163 Telepon: (0751) 72985, Fax. 778109

Web: <http://www.fhuk.unand.ac.id>

e-mail : fhuk@fhuk.unand.ac.id

Padang, 24 Agustus 2017.

Hal : **Surat Keterangan Penerimaan Paper**

Kepada,

Yth. **Dr. Atik Krustiyati, S.H., M.S.**

Dengan hormat,

Sehubungan akan diselenggarakannya Simposium Nasional Asosiasi Pengajar Hukum Internasional (APHI) dengan Fakultas Hukum Universitas Andalas yang bertemakan “Hukum Internasional dalam Geopolitik Dunia Kontemporer : Perspektif dan Pengalaman Indonesia” pada tanggal 07 - 08 September 2017 di Bukittinggi – Sumatera Barat maka kami telah **menerima paper** tersebut untuk dipresentasikan pada Simposium Nasional APHI dimaksud atas judul :

**“KEPENTINGAN INDONESIA DALAM MASYARAKAT EKONOMI ASEAN
TERHADAP ISUE PENGUNGSI YANG MERUPAKAN PERSOALAN
TRANSBOUNDARIES”**

Atas nama : Dr. Atik Krustiyati, S.H., M.S.

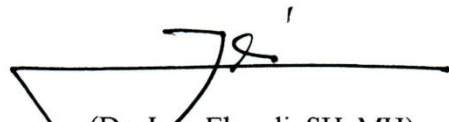
Demikian Surat ini kami sampaikan untuk dipergunakan sebagaimana mestinya. Terimakasih



Diketahui oleh,
Dekan Fakultas Hukum Universitas Andalas

(Prof. Dr. Zainul Daulay, SH, MH)
Nip. 195911221986031002

Ketua Panitia,
Simposium Nasional APHI


(Dr. Jean Elvardi, SH, MH)
Nip. 196111191989011001

Abstrak

Piagam Asean merupakan dokumen historis yang mengubah Asean dari Asosiasi yang longgar menjadi organisasi yang berdasarkan hukum dan berorientasi pada kepentingan rakyat. Ada tiga komunitas Asean yaitu APSC, AEC dan ASCC. Dalam konteks AEC, Indonesia sangat berkepentingan terutama yang menyangkut persoalan pengungsi yang merupakan *issue* transboundaries.

Persoalan pengungsi menyangkut *issue* bilateral, regional dan internasional yang perlu penanganan. Dalam kaitan ini pembentukan aturan regional tentang pengungsi di masyarakat Asean harus mengedepankan prinsip *peaceful coexistence* dan prinsip *good neighbor lines* sebagaimana diamanatkan dalam Deklarasi Majelis Umum PBB No. 2625 tahun 1970.

Kata kunci

Masyarakat Ekonomi Asean, Pengungsi, Transboundaries.

Abstract

Asean charter is a historic document that changes Asean from a loose association into a law based organisation and people oriented. There are three communities in Asean, which are APSC, AEC and ASCC. In the context of AEC, Indonesia holds important values in refugees issue, that is transboundary issue.

Refugee problem relates to bilateral, regional and international that needs further management. In this regard, the establishment of regional regulation in Asean upholds the values of peaceful coexistence and good neighborhood as mandated by the United Nations General Assembly Declaration No. 2625/1970.

KEPENTINGAN INDONESIA DALAM MASYARAKAT EKONOMI ASEAN TERHADAP ISUE PENGUNGSI YANG MERUPAKAN PERSOALAN TRANSBOUNDARIES

I. PENDAHULUAN

Kawasan Asia Tenggara secara geopolitik dan geo ekonomi mempunyai nilai strategis. Kondisi ini menyebabkan kawasan Asean menjadi ajang persaingan pengaruh kekuatan pada era Perang Dingin antara Blok Barat dan Blok Timur. Salah satu bukti persaingan antar negara adidaya dan kekuatan besar pada waktu itu adalah Perang Vietnam antara Vietnam Utara yang didukung kekuatan komunis dan Vietnam Selatan yang didukung kekuatan besar.¹

Selain itu terjadi persaingan di bidang ideologi antara kekuatan Barat dan kekuatan Timur yang terjadi konflik militer di kawasan Asia Tenggara yang melibatkan beberapa negara antara lain Laos, Kamboja dan Vietnam. Konflik bilateral misalnya antara Indonesia dan Malaysia, Kamboja dan Vietnam serta konflik internal di Kamboja, Thailand dan Indonesia telah menimbulkan berbagai persoalan, salah satunya adalah *issue* pengungsi.

Issue pengungsi ini harus mendapat perhatian serius baik dari negara asal pengungsi (*the home country*) dan negara tujuan pengungsi (*the host country*) serta negara lain diluar atau di dalam kawasan Asean. Pengawasan persoalan pengungsi yang merupakan persoalan HAM ini harus diatasi agar masyarakat Asean (masyarakat ekonomi Asean) dapat mencapai hasil yang diharapkan.

Piagam ASEAN ditandatangani pemimpin Asean di Singapura 20 Nopember 2007. Piagam Asean *enter into force* sejak tanggal 15 Desember 2008 30 hari setelah diratifikasi oleh seluruh negara anggota. Indonesia meratifikasi Asean Charter pada tanggal 6 November 2008 melalui Undang – Undang No.38 Tahun 2008. Piagam Asean merupakan ketetapan Asean untuk membentuk komunitas Asean tahun 2015. Komunitas tersebut adalah komunitas politik. Keamanan (APSC), komunitas Ekonomi Asean (AEC) dan komunitas Sosial Budaya Asean (ASCC). Tujuan penyusunan piagam Asean adalah (1) memberikan landasan hukum bagi kerjasama Asean, (2) menegaskan kembali dan melaksanakan tujuan dan prinsip dasar Asean, (3) untuk memberikan kerangka penyelesaian sengketa, (4) memperkuat kerjasama Asean, (5) menegaskan hak dan kewajiban negara-negara anggota Asean, (6) memperkuat kerjasama Asean dalam menghadapi tantangan dan memanfaatkan peluang (lihat piagam Asean).

¹ASEAN Selayang Pandang, Edisi 19, Jakarta 2010, h. 1

Piagam Asean merupakan dokumen historis yang mengubah Asean dari asosiasi yang longgar menjadi organisasi yang berdasarkan hukum (*rules-based*) dan berorientasi pada kepentingan rakyat (*people – centered*) dan mempunyai legal *personality*. *Blue print* Asean terbagi menjadi tiga antara lain :

- APSC ; pembangunan politik, pembangunan norma, pencegahan konflik, resolusi konflik dan perdamaian pasca konflik.
- AEC ; *single market and production base, highly competitive region of equitable economic development dan integration into the global economic.*
- ASCC ; *human development, social welfare & protection, social justice & rights, ensuring environment sustainability, building Asean identity, narrowing the development gap.*

Arti penting piagam ASEAN adalah :

- Mengubah Asean dari asosiasi yang longgar menjadi organisasi yang berdasarkan atas ketentuan hukum (*rules based*) dan berorientasikan kepentingan rakyat (*people centered*)
- Memperkuat kemitraan, solidaritas dan kesatuan dalam mewujudkan komunitas Asean di tahun 2015
- Menjadi landasan hukum pencapaian tujuan berdasarkan prinsip – prinsip yang dianut bersama
- Menjadikan Asean sebagai organisasi yang memiliki status hukum dan kapasitas melakukan tindakan hukum (*legal personality*)
- Memberikan struktur dan mekanisme yang jelas dan menjamin implementasi berbagai kesepakatan Asean secara efektif untuk mewujudkan tujuan pembentukan Asean
- Memberi panduan dalam proses pengambilan keputusan dan penyelesaian sengketa.
- Mendorong penguatan dan perlindungan HAM dan hak – hak fundamental, pelaksanaan demokrasi dan pemerintahan yang konstitusional, *good governance*, pembangunan berkelanjutan, pengurangan kemiskinan dan penanggulangan, kejahatan, dll.
- Komitmen untuk membentuk pasar tunggal dan basis produksi yang kompetitif, kelancaran arus barang , jasa, investasi, memfasilitas pergerakan profesional, bakat dan tenaga kerja serta arus modal yang lebih bebas.
- Penguatan / penataan mekanisme, kelembagaan dan struktur organisasi yg mendorong peningkatan koordinasi.
- Memungkinkan mekanisme pemantauan (monitoring) yang mendorong implementasi dan kepatuhan (*compliance*);
- Mendorong interaksi antara berbagai pemangku kepentingan di Asean.

Implikasi Umum Piagam ASEAN pada tingkatan domestik/sektoral :

- Mendorong peningkatan kerjasama berbagai kegiatan ditingkat sektoral oleh berbagai pemangku kepentingan serta peningkatan interaksi masyarakat dalam kerjasama politik, ekonomi, sosial dan budaya.
- Sebagai organisasi *rules – based*, komitmen – komitmen yang dihasilkan wajib dilaksanakan oleh pemerintahan RI.
- Peningkatan interaksi antar masyarakat negara – negara Asean dan interaksi antara masyarakat dengan organisasi Asean.
- Memiliki mekanisme dan prosedur penyelesaian sengketa yang lebih jelas sehingga mampu menjamin terwujudnya tujuan Asean.
- Perubahan mekanisme kerja dan struktur organisasi Asean yang lebih jelas dan efektif.

- Meningkatnya aktifitas pertemuan – pertemuan Asean yang diadakan di Indonesia, khususnya Jakarta sebagai akibat perluasan organisasi serta pembentukan komite tetap Asean dan penunjukan Duta Besar negara mitra – mitra untuk Asean.

Piagam Asean ke Depan :

- Lebih jelas mekanisme dan strukturnya sebagai “*rules-based organisation*”.
- Menjadikan Asean lebih berorientasi pada kepentingan rakyat (*people – conferred*).
- Asean lebih “*institutionalized, “well – structured*” dan lebih profesional .
- Memperkuat pembangunan komunitas Asean (*Asean political Security Community Asean economic community dan Asean Socio – Cultural Community*).
- Dalam melihat keanggotaan Indonesia dalam Organisasi Internasional yang pertama – tama harus diperhatikan adalah kebijakan politik luar negeri Indonesia Untuk menegaskan besarnya pengaruh lingkungan Eksternal terdekat terhadap situasi *domestic* Indonesia.

Perkembangan ASEAN yang perlu diperhatikan :

- *Conectivity*
- Asean Intergovernmental Commission of Human right
- Regional Architecture

Secara umum diakui bahwa peranan Indonesia dalam perkembangan Asean cukup besar upaya pendekatan regional semacam ini harus disatukan dengan upaya lain.²

II. PEMBAHASAN

Sebagaimana disebutkan diatas dalam era masyarakat Asean sering terjadi persoalan transboundaris yaitu persoalan pengungsi yang berkaitan dengan HAM. Piagam PBB 1945 dan Duham 1948 menegaskan bahwa umat manusia, tanpa diskriminasi, harus dapat menikmati hak asasi dan kebebasan fundamentalnya. Prinsip ini berlaku bagi setiap orang, baik warga negara maupun orang asing yang berada disuatu negara. Sudah tentu hak dan kebebasan seorang asing tidak sama dengan hak dan kebebasan warga negara, karena orang asing tidak berada di negaranya sendiri. Prinsip ini juga berlaku bagi pengungsi, karena pengungsi adalah juga orang asing di negara pengungsinya. Hak – hak asasi yang paling dibutuhkan oleh pengungsi adalah hak – hak yang memungkinkannya hidup sebagai manusia yang bermartabat, termasuk pengembangan diri dan keluarganya.

Pengungsi bukan warga negara dari negara pengungsian, tidaklah berarti bahwa negara pengungsian tersebut tidak harus melindungi hak – hak asasi mereka. Para pengungsi itu adalah orang asing di negara pengungsiannya, tetapi berbeda dari orang asing “biasa”. karena pengungsi adalah orang asing yang tidak memperoleh perlindungan negara asalnya. Dalam keadaan demikian, sistem internasionallah yang harus memastikan dihormati dan

² Dian Wirengjurit, *Kawasan Damai dan Bebas Senjata Nuklir* , Alumni Bandung: 2002, h. 3

dilindunginya hak – hak asasi pengungsi. Hal ini dilakukan dengan jalan pembuatan instrumen yuridis internasional yang mewajibkan negara – negara pihak untuk menghormati dan melindungi hak – hak asasi pengungsi yang mereka butuhkan. Instrumen internasional itu adalah Konvensi mengenai Status Pengungsi, 1951 sebagaimana diubah dan diperluas lingkup berlakunya dengan Protokol mengenai Status Pengungsi, 1967.

Dalam pengertian sehari – hari istilah pengungsi dipakai untuk menunjukkan orang yang terpaksa meninggalkan tempat kediamannya menuju ke tempat yang lebih aman. Mereka terpaksa meninggalkan tempat kediamannya disebabkan adanya bencana alam, maupun bencana yang disebabkan oleh manusia, misalnya gangguan keamanan, sengketa bersenjata, atau alasan – alasan politik. Perbedaan alasan yang menyebabkan orang menjadi pengungsi ini mengakibatkan perbedaan perlakuan atau pertolongan. Bagi pengungsi yang disebabkan oleh bencana alam, bantuan pertolongan yang dibutuhkan adalah bantuan sementara sampai mereka hidup sendiri. Pengungsi yang disebabkan oleh perbuatan manusia, selain membutuhkan pertolongan yang berupa bantuan juga perlindungan. Perlindungan tersebut dapat dalam bentuk pemberian suaka, *asylum* jaminan untuk tidak dikembalikan ke negara asal mereka, (*non refoulement*), pengiriman kembali ke negara asal, (*repatriation*), atau apabila mereka menyetujui, penempatan pada negara lain, yang mau menerima mereka, (*restlement*). Dalam membahas soal pengungsi ini, yang penting adalah menetapkan siapa yang dapat dikategorikan sebagai pengungsi, hak – hak dan kewajiban apakah yang dapat dikenakan kepada pengungsi.

Kiranya cukup beralasan untuk menyatakan bahwa masalah pengungsi sudah ada sejak awal peradaban manusia dan pada dasarnya masalah pengungsi adalah masalah kemanusiaan, sehingga untuk waktu yang lama pengungsi juga ditangani secara kemanusiaan pula. Perlindungan terhadap pengungsi pada dasarnya merupakan tanggung jawab setiap negara. Masalah perlindungan kepada pengungsi merupakan masalah klasik dan menjadi *issue* internasional sejak lama. Sudah lama negara – negara memberikan perlindungan bagi warga asing yang menjadi korban penindasan atau kekerasan di wilayah tempat tinggalnya. Tradisi kemanusiaan ini pada abad ke 21 dilembagakan ke dalam sebuah Konvensi Internasional tentang pengungsi.

Dengan disepakatinya instrumen internasional tentang pengungsi tersebut, berarti masalah perlindungan terhadap pengungsi yang dulunya diberikan berdasarkan hukum kebiasaan internasional, telah memperoleh penegasan dalam hukum internasional, khususnya hukum pengungsi. Dalam hukum pengungsi internasional ini mengandung prinsip – prinsip

hukum internasional yang bersifat universal. Prinsip – prinsip hukum internasional universal yang terkandung dalam hukum pengungsi internasional pada dasarnya merupakan penegasan dari hukum kebiasaan internasional atau *Internasional Customary Law*. Oleh karena itu prinsip – prinsip hukum internasional universal yang terkandung dalam hukum pengungsi ini mengikat negara mana saja, tanpa mempertimbangkan apakah negara yang bersangkutan telah menjadi pihak ataukah belum dalam Konvensi tersebut.

Berkaitan dengan instrument – instrumen internasional dan regional tentang pengungsi paling tidak terdapat lima prinsip umum yang berkaitan dengan Hukum Pengungsi Internasional yang perlu diketahui, seperti prinsip suaka, *asylum*, *non extradist*, *non refoulement*, hak dan kewajiban negara terhadap para pengungsi, kemudahan – kemudahan, *facilities*, yang diberikan oleh negara – negara yang bersangkutan terhadap pengungsi.³ Jovan Patnogie menyatakan bahwa: *it is generally accepted that refugee problems must be approached in the internasional community, while are an obligation to all. To implement these principles of the highest importance, what is solidarity.*⁴

Dari uraian tersebut di atas nampaklah bahwa Konvensi 1951 merupakan titik awal dari setiap pembahasan mengenai persoalan pengungsi. Konvensi ini merupakan salah satu dari dua perangkat Konvensi pengungsi yang lain, yakni Protokol 1967. Dalam beberapa hal Konvensi ini dipandang sebagai pembuka jalan, karena pertama kalinya dalam sejarah, sebuah Konvensi telah memberikan definisi umum tentang seorang pengungsi. Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi dirancang pada akhir Perang Dunia II, dan definisi tentang pengungsi yang dirumuskan di dalamnya difokuskan kepada orang – orang yang berada diluar wilayah negara asalnya dan menjadi pengungsi sebagai akibat dari peristiwa yang terjadi di Eropa sebelum tanggal 1 Januari 1951. Sehubungan persoalan pengungsi semakin meningkat pada akhir tahun 1950 dan awal tahun 1960-an, maka dipandang perlu untuk memperluas cakupan waktu dan geografis dari Konvensi 1951. Dalam perkembangannya telah dirancang dan disepakati suatu Protokol Tambahan terhadap Konvensi tentang Status Pengungsi tersebut, yakni Protokol 1967.

Masalah pengungsi merupakan masalah yang sama tuanya dengan peradaban manusia. Dalam pengertian umum pengungsi adalah seseorang atau sekelompok orang yang karena alasan tertentu terpaksa meninggalkan daerah asal mereka menuju wilayah lain baik di negaranya sendiri, maupun ke negara lain. Pada dasarnya masalah pengungsi tersebut, merupakan masalah humaniter dan ditangani sesuai dengan prinsip – prinsip humaniter pula.

³ Ian Brownlie, *Principles of Public Internasional Law*, Third Edition, The English Language Book society and Oxford University Press, 1079, Chapter XVI, Diplomatic and Consular Relations, h. 344 – 361.

⁴ Jovan Patnogie, *Introduction to Internasional Refugee Law*, Internasional Institute of Humanitarian Law, Italy, 1996, h. 71.

Dalam hal pengungsi sebagai akibat adanya *natural disaster*, maka penanganannya dapat dikatakan sederhana, karena kebutuhan utama mereka adalah tempat tinggal dan kebutuhan dasar di tempat mereka pergi untuk menyelamatkan diri, sampai mereka dapat kembali lagi ke daerah asalnya karena kondisinya sudah memungkinkan. Dalam hal ini, pertolongan, (*relief*), dan bantuan, *assintance*, yang diutamakan adalah makanan, air, pakaian, sanitasi, kesehatan dan sebagainya.

Pengungsi akibat dari *human made disaster* terutama yang menjadi korban gangguan terus menerus terhadap pribadi atau kebebasan fundamental mereka, atau persekusi, (*persecution*), karena ras, warna kulit, asal etnis, agama, golongan sosial, atau opini politik mereka, terutama yang karena hal ini mereka terpaksa meninggalkan negara asalnya, dan mencari keamanan serta keselamatan di luar negara asalnya, pada dasarnya juga tetap merupakan persoalan humaniter dan ditangani secara humaniter pula.⁵ Orang – orang semacam ini tidak saja memerlukan pertolongan, (*relief*), dan bantuan, (*assistance*), bagi kelangsungan hidup mereka, melainkan juga kebutuhan vital lainnya, yakni perlindungan internasional atau (*international protection*), mengingat mereka tidak lagi memperoleh perlindungan nasional dari pemerintahan asal negara mereka.

Konvensi 1951 memuat tiga pasal yang mengatur perlindungan pengungsi, yakni pasal 31, Pengungsi yang berada secara tidak sah di negara pengungsian, pasal 32, Pengusiran, dan pasal 33, Larangan pengusiran atau pengembalian atau yang biasa dikenal dengan *non refoulement*. Prinsip ini melarang dikembalikannya seorang pengungsi ke negara asalnya di mana kelangsungan hidup atau kebebasan mereka terancam, dikarenakan adanya perbedaan ras, agama, kebangsaan, keanggotaannya dalam suatu kelompok sosial tertentu merupakan tonggak dasar perlindungan internasional, yang seringkali juga dinamakan jantung perlindungan internasional pengungsi. Demikian pentingnya prinsip *non refoulement* ini sehingga harus diterima dan dihormati sebagai *ius cogens* dalam hukum internasional.

S. Prakash Sinha memberikan pengertian pengungsi sebagai berikut: “*The internasional political refugee may defined as person who is forced leave or stay out his state of nationality or habitual residence for political reasons arising from events accuring between that state and its citizents which make his stay there imposible or intolerable, and who has taken refugee in another state without having acquired a new nationality.*”⁶ Dari pendapat tersebut, dapat ditegaskan bahwa secara umum, seorang pengungsi haruslah memenuhi kriteria sebagai berikut:

⁵ Enny Suprpto, *Prinsip-prinsip Dasar Hukum Pengungsi Internasional Sebuah Catatan*, Seminar Hukum Pengungsi Internasional, Fakultas Hukum Universitas Surabaya, 28 Juli 2000, h. 3.

⁶ S. Prakash Sinha, *Asylum and Internasional Law*, The Hague, Martinus Nijhoff, 10771, h. 95.

1. Alasannya harus berdasarkan faktor politik;
2. Permasalahan politik tersebut timbul antara negara dan warga negaranya;
3. Ada keadaan yang mengharuskan orang tersebut meninggalkan negaranya atau tempat tinggalnya, baik secara sukarela maupun terpaksa;
4. Kembali ke negaranya atau ketempat tinggalnya tidak mungkin dilakukan, karena sangat membahayakan dirinya;
5. Orang tersebut harus meminta status sebagai pengungsi di negara lain;
6. Orang tersebut tidak mendapatkan kewarganegaraan baru.

Persoalan pengungsi adalah masalah kemanusiaan yang dapat terjadi di wilayah negara manapun. Seperti halnya dengan masalah kemanusiaan lainnya, masyarakat internasional pada umumnya sangat peduli dengan isu semacam ini. Apalagi bila diperhatikan secara faktual nampak bahwa masalah pengungsi sering menjadi masalah internasional atau antar negara. Nehemiah Robinson menyatakan bahwa: *Whatever their, all these persons had one characteristic in common: they were foreigners of the same origin in that they did not enjoy the protection of their country and they could not or did not want to return to their former homeland for fear of persecution.*⁷

Perlu diingat pula bahwa ketika masalah kemanusiaan tersebut memperoleh penegasan dan pelebagaan dalam instrumen hukum internasional, maka masih diperlukan langkah – langkah hukum dari masyarakat internasional dan pemerintahan negara untuk mengimplementasikan instrumen internasional tentang perlindungan pengungsi khususnya Konvensi Jenewa tahun 1951 dan Protokol 1967, secara historis banyak negara yang enggan mengikat diri ke dalam kedua instrumen ini. Keengganan untuk mengikat diri terhadap kedua instrumen hukum tersebut disebabkan oleh beberapa faktor antara lain:

- a. Belum adanya pemahaman yang utuh, mendasar dan akurat tentang pengungsi dan berbagai persoalan yang dihadapi. Hal ini terutama disebabkan kurangnya sosialisasi dan promosi mengenai hak asasi manusia, khususnya yang berkaitan dengan hak – hak dasar bagi kelompok – kelompok rentan di dalam masyarakat, termasuk hak – hak pengungsi dan pencari suaka. Pemahaman tentang pengungsi seringkali dicampur dengan *Internally Displaced Person's*, IDPs, yakni mereka tersingkir dari tempat tinggalnya tetapi tidak melintasi batas – batas teritorial internasional, pengungsi internal. Harus diakui bahwa sampai saat ini kegiatan diseminasi dan promosi di bidang hukum pengungsi di Indonesia masih sangat kurang;

⁷ Nehemiah Robinson, *Convention Relating to The Status of Refugee, Its History, Contents and Interpretation*. Division of the UNHCR. 1997. h.1.

- b. Kurangnya kemauan politik, *political willingness*, di tingkat elit politik, pengambil keputusan untuk mengimplementasikan instrumen – instrumen hukum internasional yang berkaitan dengan perlindungan pengungsi;
- c. Keraguran dan keengganan pemerintah dari suatu negara untuk mengikat diri pada instrumen internasional tentang pengungsi sering kali juga didasarkan adanya kekhawatiran bahwa dengan mengikat diri terhadap instrumen tersebut, negara itu berkewajiban untuk terikat pada ketentuan yang ada dalam instrumen internasional tersebut. Keterikatan pada kewajiban yang diharuskan dalam instrumen internasional tersebut. seringkali dianggap sebagai beban tersendiri oleh pemerintahan yang bersangkutan;
- d. Adanya keyakinan bahwa dengan tersedianya instrumen hukum pengungsi di suatu negara, maka akan dianggap sebagai faktor penarik, *pull factor*, bagi masuknya pengungsi dan pencari suaka ke negara tersebut. Pandangan seperti ini diragukan kebenarannya. Sebagai contoh, negara – negara di sekitar Indonesia misalnya Cambodia, Timor Leste dan Philipina yang semuanya telah mengaksesi dan mengikat diri terhadap instrumen hukum internasional tentang pengungsi yaitu Konvensi Jenewa 1951 dan Protokol 1967, kenyataannya tidak banyak para pencari suaka dan atau pengungsi yang masuk ke wilayah negara yang bersangkutan. Sementara negara lain Pakistan misalnya, yang sangat ini belum mempunyai instrumen hukum pengungsi justru malah menjadi tempat yang didatangi oleh pengungsi Afganistan ketika rejim Thaliban masih berkuasa di negara itu. Contoh lainnya adalah situasi yang terjadi di Malaysia, meski negara ini juga tidak memiliki instrumen hukum pengungsi, kenyataannya banyak warga negara lain, termasuk dari Indonesia terutama mereka yang berasal dari Aceh masuk ke wilayah negara ini.

Dari uraian tersebut nampaklah bahwa masuknya pengungsi atau pencari suaka ke suatu negara tertentu semata – mata bukan disebabkan oleh ada atau tidaknya instrumen hukum internasional tentang pengungsi, tetapi lebih terkait dengan factor – faktor lain, misalnya stabilitas politik, ekonomi, letak geografis serta praktik pelanggaran hak asasi manusia. Nampaklah berbagai faktor itulah yang membutuhkan pengaturan lebih lanjut di Indonesia dalam rangka memberikan perlindungan kepada pengungsi. Bahkan rumusan normatif yang tertuang dalam berbagai peraturan perundang – undangan di Indonesia mulai dari Undang – Undang Dasar 1945, amandemen ke 4, pasal 28 G ayat 2, Undang – Undang No 1 tahun 1979 tentang ekstradisi, Undang – Undang No 37 tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri, Undang – Undang No 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, hingga saat ini implementasi tentang hak mencari suaka belum ada aturan operasional yang jelas. Hal

tersebut berakibat pengungsi dan pencari suaka yang masuk ke wilayah hukum Indonesia, termasuk pengungsi Timor Leste, berada dalam situasi yang rumit. Tidak adanya legislasi hukum pengungsi di Indonesia yang dapat diterapkan secara operasional telah menimbulkan persoalan yang cukup pelik. Satu – satunya rujukan dalam menangani masalah pengungsi dan pencari suaka di Indonesia adalah Surat Edaran Direktur Jenderal Imigrasi No: F-II.01.10-1297 tentang Penanganan terhadap orang asing yang menyatakan diri sebagai pencari suaka atau pengungsi, tanggal 30 September 2002. Selain itu masuknya orang asing ke Indonesia juga mengacu pada Undang – Undang No.9 tahun 1992 tentang imigrasi.

Dengan pengaturan berbagai hal yang sudah disebutkan di atas, maka akan terdapat kejelasan tentang siapa aja yang berhak untuk mendapatkan perlindungan menurut instrumen hukum yang berlaku secara nasional. Klasifikasi semacam ini akan bermanfaat ganda, karena di satu sisi sangat diperlukan bagi institusi yang terkait dengan penanganan pengungsi dan pencari suaka di wilayah hukum Indonesia. Sementara itu di sisi lain, adanya kejelasan aturan hukum juga sangat membantu bagi upaya perlindungan para pengungsi dan pencari suaka itu sendiri, karena bagi mereka yang sudah memperoleh status pengungsi akan dilindungi hak – hak dasar mereka sebagaimana diatur dalam Konvensi Jenewa 1951 dan protokol 1967. Satu hal penting yang juga harus diingat adalah bahwa adopsi instrumen hukum pengungsi ke dalam sistem hukum nasional Indonesia harus diimbangi dengan implementasi instrumen hukum tersebut secara konsisten dan berkelanjutan, baik secara legal, prosedural, maupun administratif. Implementasi semacam ini sangat diperlukan agar sumber daya yang diperlukan untuk menegakkan berbagai persoalan pengungsi dapat dimanfaatkan secara optimal. Komitmen Indonesia terhadap penegakan dan perlindungan hak asasi manusia khususnya perlindungan kepada pengungsi dan pencari suaka di wilayah Indonesia merupakan sumbangan yang sangat besar bagi penegakan HAM secara universal. Kiranya perlu ditegaskan bahwa perlindungan pengungsi dan pencari suaka merupakan tindakan kemanusiaan, bersahabat, dan non politis. Dalam konteks demikian, berarti langkah pelebagaan instrumen hukum pengungsi tersebut juga membantu menaikkan citra Indonesia sebagai negara yang peduli terhadap masalah – masalah kemanusiaan dan perlindungan Hak asasi manusia.

Sejalan dengan perlindungan masuknya ide HAM kedalam perangkat hukum nasional sejak tahun 1998, khususnya sejak dikeluarkannya Ketetapan MPR Nomor XVII/MPR/1998 yang berisi Piagam HAM, Amandemen UUD 1945 dan Undang – Undang No.39 tahun 1999 tentang HAM serta Undang – Undang No.37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri,

maka Direktur Jenderal Imigrasi telah mengeluarkan surat edaran No.F-II,01,10-1297 tanggal 30 September 2002 perihal penanganan terhadap orang asing yang menyatakan diri sebagai pencari suaka atau pengungsi. Surat edaran tersebut menentukan bahwa :

1. Secara umum melakukan penolakan kepada orang asing yang datang memasuki wilayah Indonesia, yang tidak memenuhi persyaratan yang berlaku.
2. Apabila terdapat orang asing yang menyatakan keinginan untuk mencari suaka pada saat tiba di Indonesia, agar tidak dikenakan tindakan keimigrasian berupa pendeportasian ke wilayah negara yang mengancam kehidupan dan kebebasannya.
3. Apabila diantara orang asing tersebut diyakini terdapat indikasi sebagai pencari suaka atau pengungsi, agar menghubungi organisasi internasional masalah pengungsi atau *United Nation High Commissioner for Refugee* (UNHCR) untuk penentuan statusnya.

Surat edaran tersebut berusaha memberikan pegangan bagi para petugas imigrasi di TPI agar memberikan perlakuan khusus terhadap orang asing yang mengaku sebagai pencari suaka atau pengungsi. Dalam hal ini petugas imigrasi diberikan kesempatan untuk menghubungi *protecting officer* UNHCR, dan pada saat itu akan dilakukan penelitian awal. Mereka yang ada indikasi sebagai pencari suaka atau pengungsi akan ditangani oleh UNHCR guna penelitian lanjutan.

Permasalahannya adalah, seringkali mereka tidak datang melalui TPI, sehingga dapat terjadi mereka telah berada di wilayah Indonesia tanpa diketahui petugas imigrasi, karena mereka datang dengan menggunakan sarana angkutan non regular, misalnya perahu kayu. Dalam kasus seperti ini, maka orang asing yang mengaku sebagai pencari suaka atau pengungsi ini akan ditampung di gedung karantina imigrasi setempat atau di tempat lain yang tersedia. Langkah berikutnya petugas imigrasi setempat atau di tempat lain yang tersedia. Langkah berikutnya petugas imigrasi harus segera memberitahukan kepada *Internasional Organization for Migration, IOM*, yang akan melakukan penampungan selanjutnya. Kemudian IOM akan melakukan koordinasi dengan *protection officer* UNHCR guna penanganan selanjutnya. Penanganan tersebut dilakukan sesuai dengan tugas dan fungsi organisasi internasional tersebut yang berada di Indonesia atas ijin dari Pemerintahan Indonesia. Selama dalam proses penentuan status pengungsi, seluruh biaya hidup dan akomodasi pencari suaka dan pengungsi menjadi beban UNHCR dan IOM.

Untuk memenuhi kebutuhan akan surat identitas, maka UNHCR menerbitkan surat keterangan atau *Attestation Letter* yang menyatakan bahwa pemegang surat itu sedang dalam proses mencari suaka atau pengungsi, dan berada pada penanganan pihak UNHCR.

Attestation Letter bukan dokumen imigrasi yang memberi ijin untuk tinggal. Masa tunggu mereka ini tidak dapat ditentukan secara pasti mengingat proses penentuan status sebagai pengungsi atau *Refugee Status Determination*, RSD, juga tidak pasti karena tergantung dari banyak faktor.

Sekalipun instrumen hukum internasional pada tataran atas, Konvensi Jenewa 1951 dan Protokol 1967, menunjukkan kehendak untuk memberikan perlindungan kepada pencari suaka dan pengungsi, *prinsip non refoulement*, namun belum dapat dioperasionalkan di tataran bawah, karena aparaturnya pelaksana di lapangan belum memiliki pegangan praktis kecuali surat edaran Direktur Jenderal Imigrasi tersebut diatas. Dengan demikian aparaturnya imigrasi tidak mempunyai dasar hukum untuk memberikan status atau ijin keimigrasian yang mengesahkan kedudukan para pencari suaka atau pengungsi di Indonesia. Kesulitan serupa juga dihadapi oleh instansi pemerintahan lain yang terkait, misalnya Polisi dan Pemerintahan Daerah.

Memperhatikan uraian diatas nampaklah bahwa terhadap pencari suaka dan pengungsi di Indonesia masih ambivalen. Disatu pihak ada kehendak untuk memberikan perlakuan standar internasional kepada pencari suaka atau pengungsi yang sangat rentan terhadap pelanggaran HAM, namun pada saat yang bersamaan tidak ada instrumen hukum nasional yang memadai untuk operasional di lapangan. Persoalan keimigrasian yang muncul adalah lemahnya aparaturnya imigrasi dalam melaksanakan tugas pengawasan kepada orang asing sebagaimana diamanatkan oleh Undang – Undang Keimigrasian, khususnya bagi kategori pencari suaka dan pengungsi. Selain mobilitas pencari suaka atau pengungsi ini tidak dapat dikontrol maka status ijin tinggal mereka juga tidak jelas termasuk juga apa kewajiban – kewajiban mereka selama tinggal di Indonesia.

Dengan demikian konsekwensi Pemerintah Indonesia meratifikasi Konvensi Jenewa 1951 adalah harus melakukan harmonisasi dengan berbagai peraturan perundang – undangan terkait. Salah satunya adalah Undang – Undang Keimigrasian, karena menyangkut pengawasan terhadap orang asing. Artinya perlu revisi terhadap Undang – Undang Keimigrasian, UU No.9 Tahun 1992, Undang – Undang Luar Negeri, UU.No.37 tahun 1999 dan lain – lain. Selain itu harus diupayakan untuk mengimplementasikan perangkat – perangkat HAM tataran atas kedalam tataran praktis yang berdimensi HAM pula, sebagaimana diamanatkan oleh Tap.MPR Nomor XVII/MPR/1998 tentang HAM, UU No.39 Tahun 1999 tentang HAM dan UU No.37 tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri. Dengan melakukan tindakan aksesi terhadap konvensi 1951 dan protokol 1967, negara – negara

menegaskan bahwa kedua perjanjian tersebut merupakan sentra sistem perlindungan pengungsi internasional.⁸

Apabila menoleh ke belakang, dapat dilihat bahwa Undang – Undang No.9 Tahun 1992 dirancang pada akhir tahun 1980. dan pada saat itu kriteria tentang HAM belum menjadi pertimbangan penting sehingga tidak menjadi standar di dalamnya. Dengan demikian setiap orang asing yang masuk ke wilayah Indonesia tanpa memenuhi persyaratan akan dipandang sebagai orang asing yang termasuk dalam kategori subyek penolakan langsung atau *deny entry*. Petugas imigrasi dapat mengeluarkan pemerintah deportasi atau *departure order* kepada orang asing yang tiba di Tempat Pemeriksaan Imigrasi, TPI. Pasal 1 angka 4 Undang – Undang No.9 Tahun 1992. TPI adalah pelabuhan laut, bandar udara atau tempat lain yang ditetapkan oleh Menteri sebagai tempat seseorang keluar masuk dari wilayah Indonesia.

Alat angkut berkewajiban untuk kembali setiap penumpang asing yang dibawanya dan ditolak oleh petugas imigrasi.

Pertimbangan bahwa Pemerintahan Indonesia sesegera mungkin menjadi pihak pada Konvensi 1951 dan atau Protokol 1967, juga dapat dikaitkan dengan Undang – Undang No.37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri. Dalam Undang – Undang tersebut, khususnya dalam Bab VI pasal 25, 26, dan 27 dicantumkan ketentuan tentang Pemberian Suaka Dan Masalah Pengungsi. Secara lengkap pasal 25 menyatakan bahwa: “(1). Kewenangan pemberian suaka kepada orang asing berada di tangan Presiden dengan memperhatikan pertimbangan Menteri; (2). Pelaksanaan kewenangan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatur dengan keputusan Presiden.” Pasal 26: “Pemberian suaka kepada orang asing dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang – undangan nasional serta dengan memperhatikan hukum, kebiasaan dan praktek internasional.” Pasal 27: ”(1). Presiden menetapkan kebijakan masalah pengungsi dari luar negeri dengan memperhatikan pertimbangan menteri. (2). Pokok-pokok kebijakan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatur dengan Keputusan Presiden”.

Memperhatikan ketentuan pasal – pasal tersebut, nampaklah bahwa Pemerintah mempunyai keinginan untuk mengatur masuknya orang asing ke wilayah Indonesia khususnya para pencari suaka dan pengungsi, dengan memperhatikan kebiasaan yang berlaku dalam masyarakat internasional. Dalam menginterpretasikan kebiasaan internasional ini tentu mengacu pada Konvensi 1951 dan atau protokol 1967, yang awalnya adalah kebiasaan internasional dan pada akhirnya dikukuhkan menjadi Perjanjian Internasional.

⁸ Sigit Riyanto, *Urgensilegisasi Hukum Pengungsi dan Kendalanya di Indonesia*, Workshop on Human Rights and Refugee Law for Immigration officials in Indonesia. Surabaya. 14-16 Desember 2004.

Selain itu dalam penjelasan pasal 27 Undang – Undang No.37 tahun 1999 dinyatakan bahwa penanganan persoalan pengungsi adalah masalah kemanusiaan sehingga penanganannya diupayakan tidak mengganggu hubungan baik antara Indonesia negara asal pengungsi tersebut.

III. PENUTUP

Pertimbangan bahwa Pemerintah Indonesia sesegara mungkin menjadi pihak pada Konvensi 1951 dan atau Protokol 1967, juga dapat dikaitkan dengan Undang – Undang No.37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri. Dalam Undang – Undang tersebut, khususnya dalam Bab VI pasal 25, 26 dan 27, dicantumkan ketentuan tentang Pemberian Suaka Dan Masalah Pengungsi. Secara lengkap pasal 25 menyatakan bahwa: “(1). Kewenangan pemberian suaka kepada orang asing berada di tangan Presiden dengan memperhatikan pertimbangan Menteri; (2). Pelaksanaan kewenangan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatur dengan keputusan Presiden. “Pasal 26: “Pemberian suaka kepada orang asing dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang – undangan nasional serta dengan memperhatikan hukum, kebiasaan dan praktek internasional. “Pasal 27: “(1) Presiden menetapkan kebijakan masalah pengungsi dari luar negeri dengan memperhatikan pertimbangan materi. (2). Pokok-pokok kebijakan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatur dengan keputusan Presiden.”

Memperhatikan ketentuan pasal – pasal tersebut, nampaklah Pemerintah mempunyai keinginan untuk mengatur masuknya orang asing ke wilayah Indonesia khususnya para pencari suaka dan pengungsi, dengan memperhatikan kebiasaan yang berlaku dalam masyarakat internasional. Dalam menginterpretasikan kebiasaan internasional ini tentu mengacu pada Konvensi 1951 dan atau protokol 1967, yang awalnya adalah kebiasaan internasional dan pada akhirnya dikukuhkan menjadi Perjanjian Internasional.

Selain itu dalam penjelasan pasal 27 Undang – Undang No.37 tahun 1999 dinyatakan bahwa penanganan persoalan pengungsi adalah masalah kemanusiaan sehingga penanganannya diupayakan tidak mengganggu hubungan baik antara Indonesia dengan negara asal pengungsi tersebut.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa upaya penanganan pengungsi yang merupakan isu transboundaries adalah dengan membuat aturan yang bersifat regional diantara anggota Asean, Solidaritas, efektivitas kerja sama Asean harus dilakukan penyesuaian seiring dengan perkembangan politik, keamanan, sosial budaya, teknologi. Pembentukan aturan

regional tentang pengungsi tersebut harus mengedepankan prinsip *peacetull coexistensy* dan prinsip *good neightbour lines* sebagaimana diamanatkan dalam deklarasi Majelis Umum PBB No.2625 tahun 1970. Untuk menciptakan masyarakat Asean yang damai dan sejahtera prinsip keamanan manusia (Human Security) juga harus diperhitungkan dengan baik agar kepentingan semua negara Asean (termasuk Indonesia) dapat terakomodasi.

Daftar Bacaan

Dian Wirengjurit, *Kawasan Damai dan Bebas Senjata Nuklir*, Alumni Bandung, 2002

Enny Suprpto, *Prinsip-prinsip Dasar Hukum Pengungsi Internasional Sebuah Catatan*, Seminar Hukum Pengungsi Internasional, Fakultas Hukum Universitas Surabaya, 28 Juli 2000

Jovan Patrnogic, *Introduction to Internasional Refugee Law*, Internasional Institute of Humanitarian Law, Italy, 1996

Nehemiah Robinson, *Convention Relating to The Status of Refugee, Its History, Contents and Interpretation*, Division of the UNHCR, 1997

Sigit Riyanto, *Urgensilegisasi Hukum Pengungsi dan Kendalanya di Indonesia*, Workshop on Human Rights and Refugee Law for Imigration officials in Indonesia, Surabaya, 14-16 Desember 2004

S. Prakash Sinha, *Asylum and Internasional Law*, The Hague, Martinus Nijhoff, 10771

Ian Brownlie, *Principles of Public Internasional Law*, Third Edition, The English Language Book society and Oxford University Press, 1079, Chapter XVI, Diplomatic and Consular Relations.

ASEAN Selayang Pandang, Edisi 19, 2010, Jakarta

Konvensi Jenewa 1951 dan Protokol 1967